

Европейский союз и гуманитарная дипломатия

В статье представлены основные теоретические подходы к использованию таких терминов, как мягкая сила и гуманитарная дипломатия. При анализе используется более узкий термин «гуманитарная помощь» из-за его включения в сферу гуманитарной дипломатии, и частого использования в англоязычном дискурсе понятий как равноправных.

Автор анализирует эффективность деятельности ЕС по оказанию гуманитарной помощи, приводя данные об операциях ЕС по гуманитарной помощи. Полученные результаты говорят о невозможности прекращения программ гуманитарной помощи, наоборот, необходимо повышение финансирования и заинтересованности большего числа стран и людей в этой проблеме.

Ключевые слова: Европейский союз, гуманитарная дипломатия, гуманитарная помощь, мягкая сила, конфликты, ЕСНО, Эбола, Африка, Ближний Восток.

Ushakova A. B.

The European Union and humanitarian diplomacy

The article presents the main theoretical approaches to the use of terms such as soft power and humanitarian diplomacy. The analysis uses the narrower term “humanitarian assistance” because of its inclusion in the sphere of humanitarian diplomacy, and the frequent use of concepts as equal in the English discourse.

The author analyzes the effectiveness of the EU’s humanitarian assistance, citing data on EU humanitarian aid operations. The results indicate that humanitarian assistance programmes cannot be halted; on the contrary, there is a need to increase funding and the interest of more countries and people in this problem.

Keywords: European Union, humanitarian diplomacy, humanitarian aid, soft power, conflicts, ECHO, Ebola, Africa, Middle East.

Концепт «soft power» все чаще встречается в дискурсе международных отношений и сегодня не существует специали-

ста-международника, не знакомого с идеями Дж. Ная, который первым и разработал понятие «мягкой силы» как способности достигать стратегических целей с помощью не силовых, а культурных и идеологических механизмов [1].

В то время как понятие «мягкой силы» является довольно абстрактным и зачастую обозначает все что угодно, на помощь приходит концепт гуманитарной дипломатии как инструмент продвижения интересов различных государств в политическом поле [2]. Это понятие не является новым, однако в российском дискурсе оно оказывается менее разработанным, чем понятие «мягкой силы», кроме того, параллельно анализируя иностранные источники, можно совершенно запутаться в том, что же понимается под этими терминами.

Имеется в виду ситуация, когда ряд понятий в русском языке («мягкая сила», гуманитарная и культурная дипломатия) имеют почти полностью совпадающее значение. Это тенденцию можно проследить в публикации Русаковой О. Ф. и Русакова В. М., в которой авторы говорят о частом использовании трех этих понятий, в качестве равных терминов [3]. Например, «к разновидностям “soft power”, прежде всего, относятся гуманитарные, культурные, образовательные, миротворческие, интеллектуальные программы межгосударственного сотрудничества и обмена, направленные на повышение репутационного имиджа политических субъектов». Т. Зонова также подтверждает сделанное наблюдение о значении понятий [4].

В зарубежных публикациях термины чаще всего принимают такие частные формы, которые имеют свои особые характерные черты. К примеру, Милтон Каммингса-мл. определяет культурную дипломатию, как обмен аспектами культуры, которые могут способствовать улучшению взаимопонимания [5, с. 1]; а гуманитарная дипломатия используется в контексте противодействия нарушению прав человека и насилию, оказания помощи в чрезвычайных ситуациях.

Как отмечает эксперт РСМД Громогласова Е., сегодня происходит пересмотр понятия «мягкой силы», которое все более теряет негативное значение как силового воздействия и укрепляется в восприятии, как «мягкая сила примера» [6]. Гуманитарная дипломатия является чуть ли не самым важным инструментом не только помощи людям в странах с тяжелой гуманитарной

ситуацией, но и в долгосрочной перспективе она выступает эффективным средством распространения влияния страны-помощника на принимающую сторону.

В контексте рассмотрения способов осуществления гуманитарной дипломатии основным определением будет то, которое охватывает более узкий круг вопросов взаимодействия в гуманитарной сфере, в частности гуманитарной помощи. Главным субъектом изучения в данной статье является Европейский союз как один из основных действующих лиц международных отношений, а также спонсор и организатор различных программ гуманитарной помощи.

Европейская комиссия, Европейский парламент и Европейский совет официально приняли документы, касающиеся поддержки жертв гуманитарных кризисов, все они подчеркивают важность предоставления гуманитарной помощи. Правовой основой помощи является Лиссабонский договор (2008). В Европейском консенсусе по гуманитарной помощи (2008) устанавливаются политические рамки для деятельности в ответ на гуманитарные кризисы.

Очевидно, что в глобальных масштабах необходимы действия всего мирового сообщества, чтобы противостоять гуманитарным катастрофам. Так, по оценкам Управления ООН по координации гуманитарных вопросов, в 2017 г. в мире в общей сложности 141,1 млн человек продолжают зависеть от срочной гуманитарной помощи [6]. В связи с этим еще в 2016 г. был проведен первый Всемирный гуманитарный саммит, в котором ЕС как один из главных спонсоров принимал непосредственное участие. Данные инициативы очень важны для мирового сообщества, так как происходит процесс секьюритизация, предложенный представителем Копенгагенской школы Б. Бузаном, и объект представляется в качестве проблемы безопасности, становится видимой угрозой, и только после этого с ней начинают бороться.

Нет сомнений, что гуманитарные кризисы и страдания людей, по мере своего распространения, становятся все большей угрозой мировой стабильности, и Европейский союз активно противостоит ей и постоянно совершенствует свою деятельность по гуманитарной помощи. Помощь ЕС, которая ежегодно доходит примерно до 120 млн человек, составляет около 1 % от общего годового бюджета ЕС [7].

Кроме того, на графике (рис. 1), составленном Управлением по координации гуманитарных вопросов ООН (ОСНА), видно, что ЕС и его органы (Европейская комиссия, ЕЧНО), и отдельно его страны-члены входят в список 10 главных доноров.

10 СТРАН-СПОНСОРОВ (МЛН. ДОЛЛАРОВ)



Рис. 1. Главные страны-доноры на Ближнем Востоке и в Африке [8].

Вопросы гуманитарной помощи и защиты населения решаются в ЕС в рамках Генерального директората Еврокомиссии по вопросам гуманитарной помощи и гражданской защиты (ЕЧНО), которая так же отвечает за распределение финансирования. Гуманитарная помощь оказывается через более 200 партнерских организаций и агентств на местах, в том числе неправительственные организации (НПО); международные организации; общества Красного Креста; агентства ООН.

Приоритеты по секторам распределяются следующим образом: еда 40%, укрытие 19%, медицинская помощь 14%, вода и нужды гигиены 13%, защита 7%, перемещение 5%, противостояние угрозам 1% [9].

Европейский союз оказывает гуманитарную помощь с 1992 г. в более чем 140 странах. ЕС работает во всех крупных кризисных зонах, включая Сирию, Южный Судан, Украину, Африку, а также страны, переживающие постконфликтную нестабильность [9]. Большая часть гуманитарной деятельности осуществляется во вре-

мя конфликтов при хрупкой политической обстановке и слабом социально-экономическом развитии. Решение конфликтов не является задачей. Хотя ясно, что гуманитарная помощь не является ни политическим, ни военным инструментами, гуманитарные субъекты должны взаимодействовать со сторонами и привлечь их внимание к ситуации, чтобы они могли принять соответствующие меры [10].

Довольно трудно оценить эффективность гуманитарных операций в местах конфликтов XXI века, большинство из которых так и не достигли своей окончательной фазы урегулирования, поэтому обратимся к статистике, чтобы оценить приоритетные направления помощи ЕС и понять причины выбора таковых.

На графике финансирования ЕЧО с 2012 по 2016 г. в некоторых местах можно заметить существенные изменения (рис. 2). В тройку лидеров входят Сирия (844 млн евро, или 11,4% от общего объема финансирования), Турция (625 млн евро, или 8,4%) и Южный Судан (554 млн евро, или 7,5%).

Наибольший интерес в связи с графиком представляет Турция, получившая за один год больше финансирования, чем половина представленных стран.

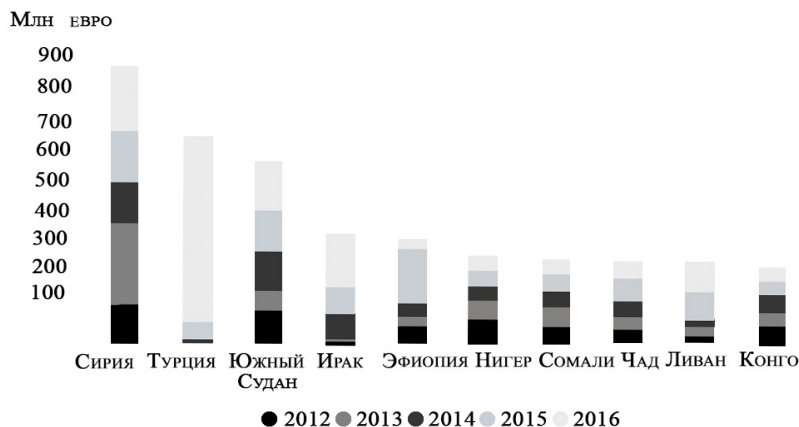


Рис. 2. Изменение в финансировании ЕС первых 10 стран по гуманитарной помощи, 2012–2016 [11]

Это связано с тем, что число беженцев в Турции в 2016–2017 гг. достигло 3,9 млн человек, что делает ее страной с самым высоким числом беженцев в мире. Турция приютила их со всего Ближнего

Востока: сирийцы, иракцы, афганцы, иранцы и сомалийцы. Она является перевалочным пунктом перед Европой, так что не удивительно, что ЕС активизировал свою помощь, сам находясь в кризисе из-за проблемы беженцев [12].

С 2012 до 2016 г. значительная часть финансирования направлялась на чрезвычайные ситуации, отвечающие цели № 1 «Кризис из-за человека», и варьировалась от 68 до 90 % в зависимости от года. Финансирование, выделяемое на чрезвычайные ситуации, отвечающие на цели № 2 «Стихийные бедствия», варьировалось от 8 до 29 %. Данные цифры можно объяснить большей продолжительностью кризисных ситуаций и попытками их урегулирования при конфликтах, нежели при природных катастрофах.

Тем не менее как раз эффективность гуманитарной помощи при чрезвычайных ситуациях можно действительно оценить. Европейский союз оказал финансовую помощь в 2 млрд евро Западной Африке, для борьбы со вспышкой вирусной болезни Эбола (EVD), которая опустошила регион в 2014–2015 г. Успешность оказания помощи оценивается фактом остановки распространения болезни. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила о победе над Эболой в Западной Африке в марте 2016 г. [13].

Социальная и экономическая хрупкость подпитывает гуманитарные кризисы. С 1990 г. доля крайне бедных людей, живущих в нестабильных государствах, где правительства не могут или не хотят удовлетворять основные потребности, ни поддерживать социальное равенство, увеличилась. Это означает, что сегодня на 250 млн человек каким-либо образом влияют гуманитарные кризисы.

Европейский союз и его государства-члены являются основными донорами гуманитарной помощи. Вместе они формируют повестку дня по проблемам в данной сфере. Как было отмечено, союз стремится повысить осведомленность людей о гуманитарных угрозах за пределами Европы и делает эту проблему видимой в высокой политике. И хотя финансирование постоянно увеличивается, все же ЕС не способен справиться в одиночку с оказанием необходимой помощи всем нуждающимся. Это связано с появлением новых или обострением старых конфликтов, а также с увеличением числа случаев стихийных бедствий, не зависящих от человека.

В целом все же можно заметить позитивные результаты деятельности союза, не только в борьбе с болезнями, но и в улучшении жизни людей в бедных странах.

Гуманитарная помощь не может решить конфликт и прекратить военные действия, но она создает предпосылки для послевоенного урегулирования, помогая населению. Все-таки необходимость проведения масштабных восстановительных работ становится еще одним препятствием на пути к примирению, а гуманитарная помощь поддерживает хоть какой-то минимальный уровень жизни.

Возвращаясь от гуманитарной помощи к дипломатии в узком смысле, в долгосрочной перспективе она все же выступает методом распространения влияния.

Европейские страны действительно руководствуются при своих действиях моральными принципами и соображениями безопасности мирового сообщества, но косвенно они распространяют свое влияние на людей, повышают свою привлекательность, то есть пользуются своей мягкой силой.

Список литературы

1. *Фененко А. В.* Реальность и мифы «мягкой силы» // РСМД. URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/realnost-i-mify-myagkoy-sily/?sphrase_id=10250628# (дата обращения: 08.04.2018).

2. *Tuomioja E.* The Role of Soft Power in EU Common Foreign Policy// International Symposium on Cultural Diplomacy. В. 2009. 30 June.

3. *Русакова О. Ф., Русаков В. М.* «Мягкая сила» как инструмент политической коммуникации и гуманитарной дипломатии // Дискурс-Пи. 2017. № 1.

4. *Зонова Т.* Гуманитарное сотрудничество России и Европейского союза как инструмент «мягкой силы» // РСМД. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/gumanitarnoe-sotrudnichestvo-rossii-i-evropeyskogo-soyuza-ka/> (дата обращения: 08.04.2018).

5. *Cummings M. C. Jr.* Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey // W. DC.Center for Arts and Culture. 2003.

6. *Громогласова Е.* Силой примера меняя мир к лучшему: ко Всемирному дню гуманитарной помощи // РСМД. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/siloy-primera-menyayaya-mir-k-luchshemu-ko-vsemirnomu-dnyu-gumanitarnoy-pomoshchi/> (дата обращения: 06.04.2018).

7. Данные и статистика Европейского союза о гуманитарной помощи и гражданской защите // ECHO. URL: https://europa.eu/european-union/top-ics/humanitarian-aid-civil-protection_en (дата обращения: 07.04.2018).

8. Annual Regional Humanitarian Funding Update MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA 2017 // OCHA. 2018. 01 April. URL: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/OCHA-ROMENA-FundingUpdate-for-2017.pdf> (дата обращения: 07.04.2018).

9. Данные и статистика Европейского союза о гуманитарной помощи и гражданской защите за 2013 г. // ECHO. URL: https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_en (дата обращения: 07.04.2018).

10. Communication From the Commission to the European Parliament and the Council. Towards the World Humanitarian Summit: A global partnership for principled and effective humanitarian action // SWD. 2015. 0166 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:COM_2015_0419_FIN (дата обращения: 10.04.2018).

11. European Commission Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid, 2012-2016 Final report // L. Publications Office of the European Union. 2018. URL: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/cha_final_report_01032018.pdf (дата обращения: 10.04.2018).

12. Данные и статистика Европейского союза о гуманитарной помощи и гражданской защите в Турции // ECHO [official cite]. URL: http://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en (дата обращения: 10.04.2018).

13. Данные и статистика Европейского союза о гуманитарной помощи и гражданской защите о болезни Эбола в Африке // ECHO. URL: http://ec.europa.eu/echo/ebola-in-west-africa_en (дата обращения: 11.03.2018).

Ю. С. Филаретова, Б. Атие
Уральский федеральный университет
Екатеринбург

Переговорный процесс как решение гуманитарного кризиса в Сирии

В данной статье рассмотрен гуманитарный кризис в Сирии и попытки его урегулирования через переговорный процесс между сирийским правительством и сирийской военной оппозицией, инициированный Россией, Ираном и Турцией в Астане; а также проведен анализ международно-правовой базы в области гуманитарного права, в том числе Женевских конвенций. Автор доказывает, что международная или национальная проблема должна быть решена путем переговоров между конфликтующими сторонами, так как только такой способ позволяет урегулировать конфликт и избежать серьезных последствий гуманитарного кризиса. По итогам исследования дан прогноз относительно эволюционирования переговорного процесса по Сирии в Астане в целях создания и сохране-